# DIAGNOSTIC PARTICIPATIF ET RAPIDE DU SECTEUR MINIER DANS LA ZONE ILAKAKA/SAKARAHA

**Juillet- Août 2005**

**Photo 1 Mines de saphir à Sakalama**

INTERNATIONAL BUSINESS INITIATIVES
*Global technology—local solutions*

SOLUTIONS S.A.R.L

# 1. INTRODUCTION

## *La vision*

**"Augmenter la contribution des petites mines au développement durable, à travers la promotion de la bonne gouvernance, la lutte contre la corruption, la protection de l'environnement, et l'amélioration de la performance de tous les intervenants"**

L'activité minière et la commercialisation de ses produits viennent de bénéficier d'un nouveau cadre légal et réglementaire, dont le DSTM et le Code Minier sont les axes principales. Le Ministère de l'Energie et des Mines vise dès à présent préparer ses décrets d'application et mettre en place les structures et procédures administratives nécessaires. Dans le but de voir claire sur ce processus, le projet USAID Business and Market Expansion (BAMEX), le Projet de Gestion des Ressources Minières et le Ministère même ont effectué un Diagnostic Participatif et Rapide (PDR) au sein de la zone d'Ilakaka/Sakaraha, afin de s'enquérir des réalités du terrain, en particulier dans une zone où l'activité minière est prépondérante.

# 2. CONTEXTE DE LA MISSION

Tenant compte des orientations préconisées au sein du Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté, le Ministère de l'Energie et des Mines de Madagascar (MEM), appuyé par ses partenaires, dont le BAMEX et le PGRM, procède depuis maintenant un an à la révision du Code Minier en vigueur et de ses Décrets d'Applications.

Nous rappelons tout d'abord les axes principaux issus du DSRP:

- Mise en place d'un dispositif minier transparent
- Augmentation de la contribution du secteur minier à la valeur ajoutée nationale
- Renforcement de la gestion décentralisée des ressources minérales
- Promotion et développement des investissements privés

Au vu de l'ampleur des axes cités ci-dessus, et tenant compte de la mission limitée du BAMEX, il a été décidé de focaliser l'exercice présent à une zone présentant tous les problèmes que les partenaires souhaitent mieux comprendre, analyser, et bien sûr remédier.

La zone d'Ilakaka/Sakaraha est aujourd'hui connue à travers le monde comme possédant une réserve de niveau mondial de saphir. Depuis sa découverte en 1998, de nombreuses mesures ont été préconisées afin de tenter d'intégrer des contrôles sur le flux des pierres issues des nombreuses mines situées dans la zone, sans grand succès. L'avènement d'un régime proactif nous offre une opportunité supplémentaire pour régulariser la situation qui prévaut dans la zone.

Le projet BAMEX, en partenariat avec le Ministère de l'Energie et des Mines (MEM) et le Projet de Gouvernance des Ressources Minérales de Madagascar (PGRM), ont donc décidé de s'allier pour relever le challenge en sélectionnant la zone d'Ilakaka/Sakaraha.

Le présent Diagnostic Participatif et Rapide consiste à s'enquérir de l'état des lieux présent, afin de pouvoir confirmer ou infirmer  et éventuellement améliorer les mesures en cours ou en gestation.

## 3. OBJECTIFS DE LA MISSION

L'objectif de la mission revêt plusieurs aspects:

Cet état des lieux constitue une source d'informations pour les différentes instances gouvernementales et les bailleurs de fonds afin de les aider à identifier les actions à entreprendre pour améliorer la gouvernance du secteur chacune à leur niveau et en partenariat.

Au niveau de l'USAID, l'objectif de cette mission repose sur la volonté d'appuyer l'amélioration de la gestion du secteur minier, avec pour finalité la croissance des emplois stables et formalisés, de même que celle des revenus générés par le secteur pour Madagascar et les Malgaches.

En effet, il faut rappeler que le secteur minier devrait contribuer à la réduction de la pauvreté en milieu rural, car on estime qu'au moins 500.000 Malgaches y travaillent.

## 4. METHODOLOGIE

La méthodologie adoptée est celle du Diagnostic Participatif Rapide (DPR ou, en anglais, PRA). Cette méthode a fait ses preuves, notamment en Tanzanie qui a mis en place des réglementations concernant le secteur minier à partir des conclusions de différents types d'études qui ont permis aux parties prenantes de mieux cerner la réalité du fonctionnement du secteur, surtout au niveau des petites mines artisanales.

Les éléments-clés d'un diagnostic participatif et rapide sont :

- Une équipe pluridisciplinaire de 3 à 5 chercheurs expérimentés.
- Une analyse préalable et exhaustive de la littérature écrite et des données disponibles.
- L'organisation de réunions avec tous les intervenants au début et à la fin de la mission, pour qu'ils profitent immédiatement de l'information et des analyses.
- Les interviews à tous les niveaux, en partant de la plus haute hiérarchie au niveau des autorités, des sociétés formelles, des acheteurs étrangers et malgaches, des forces de l'ordre, des businessman/démarcheurs, et des mineurs dans les carrières.
- Les entretiens semi-structurés (qui remplacent les questionnaires fixes) où les sujets sont décidés par l'équipe en avance et chaque jour plus en détail pour approfondir les connaissances de l'équipe.
- Des outils spécifiques pour approfondir l'analyse, tels que :
    - Focus groups
    - Classement (des acteurs) par ordre de prospérité
    - Des outils de cartographie et recensement sur le terrain, tels les recensements des « shops » et des résidences et le GPS

## 5. CALENDRIER

Le travail a débuté le 15 juillet 2005. Les consultants Phillips et Rabeharisoa ont discuté avec les équipes du BAMEX, du Ministère de l'Energie et des Mines et du Projet de Gouvernance des Ressources Minérales pour connaître plus en détail leurs objectifs pour la mission et définir les implications de ces objectifs par rapport au travail en cours du Ministère.

En effet, le Code Minier amendé devait être soumis à l'approbation du parlement en fin Juillet. En l'occurrence, les points majeurs ont été présentés par la commission chargée de l'élaboration de la Réforme aux officiels du Ministère de l'Energie et des Mines, ainsi que les différentes entités concernées (Présidence, cabinets ayant œuvré au sein de la commission, et autres) le 20 juillet 2005. Les amendements du Code Minier ont été votés durant le séjour de l'équipe à Ilakaka/Sakaraha.

Le Ministère a jugé le moment opportun pour procéder á un diagnostic participatif rapide (DPR), compte tenu de l'avancement de la réforme du Code. Un agent du MEM haut placé, qui sera fortement impliqué dans l'élaboration des décrets d'application du nouveau CM, a ainsi été affecté á la mission. L'expérience du DPR devrait lui permettre d'adapter les décrets à la situation réelle sur le terrain.

La première tâche était de compléter l'équipe. Tahiry Ramanantsoa, responsable adjoint du volet « décentralisation » a été affecté par le PGRM dès le samedi 16 juillet et Gérard Rakototafika a été officiellement affecté par le MEM à partir de mardi 19. Phillips et Rabeharisoa avaient parallèlement interviewé plusieurs autres candidats.

Du 19 au 23, l'équipe a collecté et partiellement assimilé toute la documentation disponible sur le secteur. En dehors de la bibliographie ci-jointe, elle a été au Bureau National du Cadastre Minier pour obtenir la cartographie en ArcView des permis, demandes de permis et zones exclues (aires protégées et milieux urbains). Au MEM, elle a demandé des statistiques détaillées sur les exportations de pierres précieuses, mais elles semblent ne plus être tenues à jour en détail. Ceci sera à revoir par le consultant d'IBI prévu pour une mission d'appui aux services de la statistique.

Du dimanche 24 juillet au mardi 2 août, l'équipe a enquêté sur le terrain, d'abord deux jours à Toliara et ensuite une semaine dans la zone de saphir allant de Sakaraha à Ranohira. Le dimanche 31 juillet, l'équipe est retournée à Toliara pour préparer leur présentation et essayer de retourner à Tana. Faute de places dans les avions, l'équipe n'a pu regagner Tana que le mardi 2 août seulement.

Le lendemain 3 août, elle a présenté un brouillon de rapport aux autorités gouvernementales intéressées lors d'une réunion de restitution qui s'est déroulée dans les bureaux du MEM. Le Directeur Général du MEM a ouvert la séance, le Directeur des Mines et de la Géologie y a participé, ainsi que de hauts responsables des Ministères de Finance, Environnement, Commerce et Industrie, Santé, Enseignement, le Comité de Lutte Contre la Corruption, les forces de l'ordre, le Chef du Volet Croissance Economique au sein de l'USAID, et les projets BAMEX et PGRM.

## 6. GEOGRAPHIE

Les sites de DPR, initialement prévus à quatre, ont été réduits à un site minier, et la ville d'Antananarivo pour des raisons budgétaires. Ceci pose le risque que les conclusions tirées de l'étude actuelle ne s'appliquent pas directement aux autres sites miniers du pays.

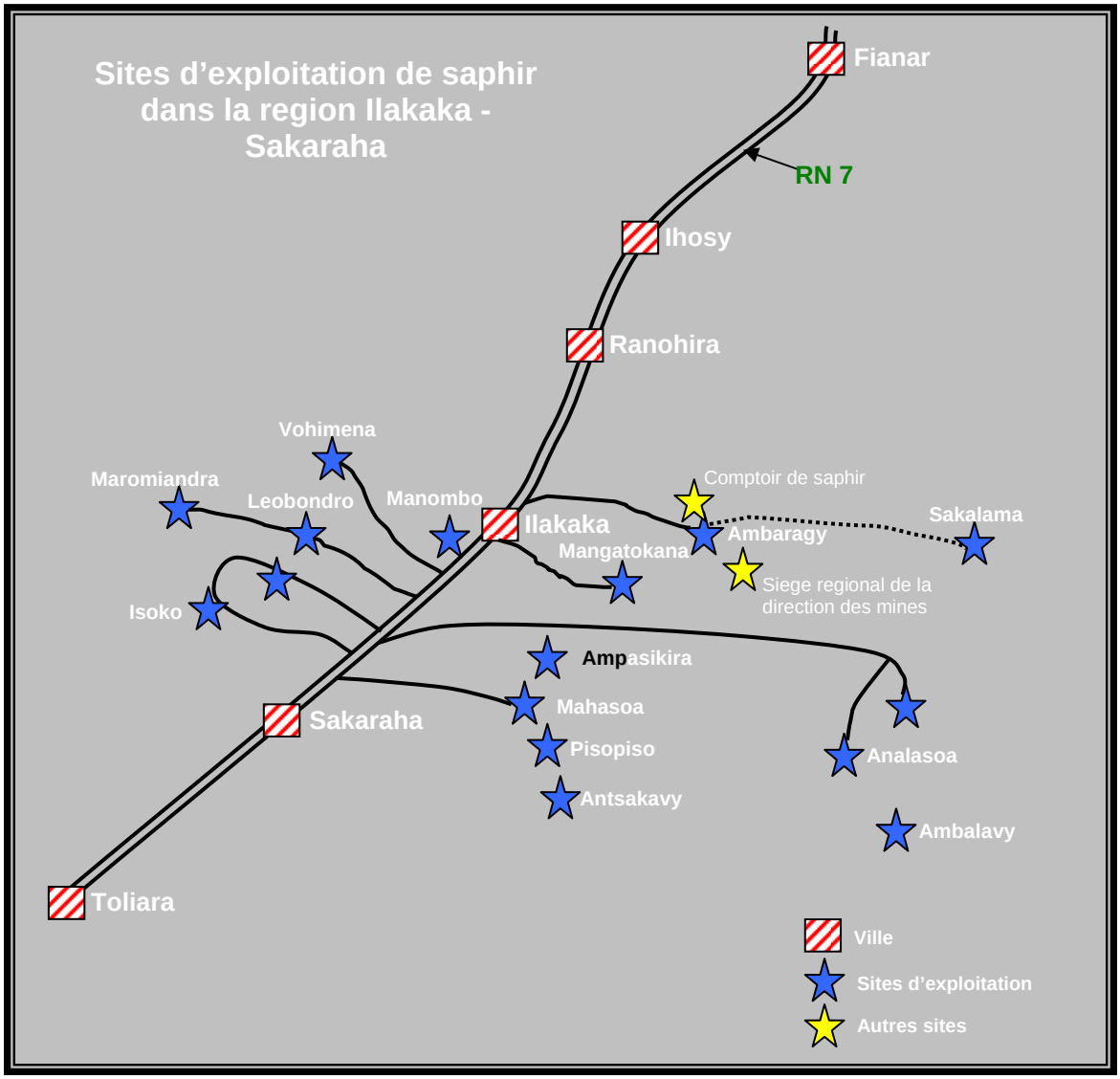
Le site minier retenu est la zone de saphir (qui produit aussi une gamme d'autres pierres moins chères) entre Sakaraha et Ranohira.

Une partie de la zone relève de la Province de Toliara, soit la commune de Sakaraha, s'étendant sur la RN7 de Sakaraha-ville à Manombo. Une dizaine de communes productrices de pierres entourent Sakaraha et y commercialisent leur production.

L'autre partie de la zone relève de la Province de Fianarantsoa, soit les communes de Ranohira et Ilakaka dont les pierres sont pour leur grande majorité commercialisées à Andohan'Ilakaka. La ville

communément appelée Ilakaka se dénomme en réalité Andohan'Ilakaka (la tête d'Ilakaka). Le village d'Ilakaka, chef lieu de la commune rurale du même nom, se situe en fait à environ 21 km de piste de la RN7 vers le sud-ouest. Cette confusion géographique est à l'origine d'un conflit local, car en 2004 la riche ville d'Andohan'Ilakaka fut administrativement rattachée à la commune de Ranohira.

L'équipe a également enquêté la zone de pierres industrielles autour de Toliara.



# 7. LES NOUVELLES DISPOSITIONS DU CODE MINIER RELATIF AUX PIERRES PRECIEUSES, FINES ET ORENEMENTALES

Dans le cadre de la réforme du Code Minier, de nouvelles dispositions ont été décidées. Ces nouvelles dispositions ont pour objectif l'amélioration du Code minier et touchent pratiquement tous les aspects de l'activité minière à Madagascar.

Ci-dessous, la liste descriptive des principales dispositions touchant le domaine de la pierre précieuse.

## *Concernant le régime du permis minier*

- Maintenir le principe du « premier venu, premier servi » et en préciser les modalités d'application dans le Décret ;

- Réduire la taille du carré à 625m de côté ;

- Justifier la comptabilité des substances demandées avec le contexte géologique du périmètre concerné (Décret d'application) ;

- Permettre une mise à concours dans l'obtention de permis après libération des zones réservées temporairement pour études géologiques et\ ou environnementales.

- Préciser les critères et les procédures à suivre pour l'octroi de permis miniers relatifs aux substances et minerais radioactifs conformément à la loi et aux engagements internationaux de l'Etat y afférent

- Donner une compétence accrue aux Collectivités Territoriales Décentralisées dans la gestion, le contrôle et le suivi des activités minières dans leurs circonscriptions respectives ;

- Sanctionner l'inexistence d'un début d'activités par la réduction de moitié de la taille du périmètre octroyé au moment du renouvellement ou de changement de type de permis ;

- Définir la nature juridique des Groupements de petits exploitants miniers et \ ou des orpailleurs ainsi que les modalités d'acquisition de leur personnalité juridique au niveau de la Commune.

## *Concernant la filière Or*

- Libéraliser l'exportation et l'importation de l'or sous toutes formes ;

- Introduire la notion de Couloir d'orpaillage

- Transférer la compétence aux Communes pour la délivrance des cartes de collecteur et d'orpaillage

- Transférer l'obligation environnementale aux Communes en matière d'orpaillage ;

## *Concernant la fiscalité*

Afin d'assurer un meilleur recouvrement des redevances minières :

- Eclater la redevance actuelle en redevance minière pour les organes centraux et en ristournes directement perçues au profit des structures décentralisées ;

- Adopter le principe de recouvrement à l'avance ou au moment de la transaction par le système de timbre ;

- Raccourcir le délai du système déclaratif pour le permis standard et les activités intégrées ;

- Sanctionner le non-paiement redevance par le retrait temporaire du permis pouvant aller jusqu'à son annulation après un délai fixé ;

- Mettre en place un système de répartition des recettes des frais d'administration minière et des redevances minières ;

### *Concernant le traitement des infractions minières*

- Mettre en place un organe chargé de la Police minière ;

- Actualiser les montants des amendes ;

### *Concernant la promotion de l'activité minière*

- Proposer diverses mesures incitatives

Ceci constitue une étape primordiale dans le processus consistant à mettre en adéquation les textes proposés par rapport à la réalité vécue dans les zones d'exploitation et de commercialisation des produits issus des petites mines.

## 8. PRINCIPAUX CONSTATS DU DPR

### *8.1 La production*

Il existe quatre types de titres miniers:

1. Autorisation Exclusive de Réservation de Périmètre (AERP)
   - Validité - Trois mois/non renouvelable
   - Activités – Prospection/exploration et prise de contact avec les autorités locales et propriétaires de terrain. PAS D'EXPLOITATION/COMMERCIALISATION PERMISE

2. Permis de Recherche (PR)
   - Validité – Dix ans/renouvelable une fois
   - Activités – Exclusivement limité à la recherche et l'exploration

3. Permis Réservé aux Petits Exploitants Nationaux (PRE)
   - Validité – Huit Ans/Renouvelable plusieurs fois
   - Activités – Exploration et exploitation non mécanisée, limitée à l'utilisation d'équipements artisanaux (pelles, barres à mines, brouettes, etc.)

4. Permis d'Exploitation (PE)
    - Validité – Quarante ans/renouvelable plusieurs fois
    - Activités – Exploitation mécanisée

L'enquête menée sur le terrain montre qu'il existe plusieurs formes d'exploitation minière concernant les pierres précieuses (PRE et PE).

- Le titulaire procède lui-même à l'exploitation de son périmètre.
- Le titulaire sponsorise des mineurs artisanaux pour exploiter son périmètre. Ce sponsoring se matérialise par la fourniture d'équipements, de vivres et de moyens de transport. Il reçoit en échange soit une partie de la production, soit une partie des revenus issus de la vente de la production.
- Le titulaire autorise les mineurs artisanaux à exploiter une partie du périmètre afin de sécuriser son site principal. Il prend une part de la production des mineurs artisanaux, soit en nature (produit), soit en liquide (prix de vente).
- Le titulaire n'effectue pas le suivi de son titre minier. Celui-ci est exploité illicitement, avec ou sans sa connaissance.

La situation sur le terrain montre que la plupart des titulaires officiels de permis miniers n'exploitent pas eux-mêmes leur périmètre et sont souvent absents des lieux.

Faute de capitaux, le titulaire qui veut procéder à l'exploitation cherche un partenaire ou un « sponsor ».

Il est à noter qu'une bonne partie des permissionnaires semblent être davantage des spéculateurs, espérant vendre leur permis ou bénéficier du travail d'autrui, si des mineurs informels trouvent des pierres dans leur périmètre.

Il en résulte que les titulaires sont souvent relégués au rang de prête-nom pour des personnes ou entreprises nationales ou étrangères, possédant les moyens financiers et techniques pour procéder à l'exploration/exploitation qui est nature coûteuse, pour un malgache moyen.

Par exemple, pour financer un site employant 10 travailleurs manuels pendant un mois (temps moyen nécessaire pour décaper et obtenir une production), il faut compter:

- 300 kgs de riz (1 kg/homme/jour): 1.500.000 MGF (@5.000 MGF kg)
- 30 kgs de haricots (100gms/homme/jour): 180.000 MGF (6.000 MGF/kg)
- 6 kgs de café (2X20gms/homme/jour): 180.000 MGF (30.000 MGF/kg)
- 3 kgs de sucre (2X5gms/homme/jour): 18.000 MGF (9.000 MGF/kg)
- 1,5 kgs de sel (2X2gms/homme/jour): 3.000 MGF (2.000 MGF/kg)
- 5 barres à mines: 225.000 MGF (45.000 MGF/pièce)
- 5 pelles: 100.000 MGF (20.000 MGF/pièce)
- 2 brouettes: 350.000 MGF (175.000 MGF/pièce)
- 2 tamis: 100.000 MGF (50.000 MGF/pièce)
- 6 seaux: 210.000 MGF (35.000 MGF/pièce)
- 100m de corde: 150.000 MGF (1.500 MGF/m)
- 10 bougies/jour: 300.000 MGF (1.000 MGF/bougie)

Soit, un investissement initial d'environ 1.500.000 MGF pour les équipements de base, et 2.500.000 MGF/mois pour financer trois équipes de deux à quatre mineurs. Ceci donne un montant d'environ 70 millions MGF par an, sans compter les déplacements et le transport des vivres et équipements sur le site.

Il est à noter que les petits mineurs artisanaux constituent la forte majorité des exploitants effectifs à Madagascar, et seuls une très faible proportion possède les fonds décrits ci-dessous pour effectuer leurs travaux.

Certains permissionnaires qui n'exploitent pas leurs périmètres miniers, tirent pourtant un revenu substantiel en vendant les Laissez-passer correspondants aux titres miniers qu'ils continuent à détenir.

Le Laissez-passer est un document conçu à l'origine par les autorités afin de faciliter le suivi des produits extraits durant tout son parcours, de la mine, au lieu de transformation, à la vente ou exportation. Il se présente sous la forme d'un carnet comprenant cinquante feuillets qui sont côtés et paraphés par l'autorité compétente auprès des Directions des Mines. Il existe trois types de Laissez-passer :

- Le laissez-passer type 1 est détenu par les permissionnaires titulaires de permis PRE et PE. Il est utilisé pour le transfert de la production des sites d'exploitation aux éventuels sites de transformation ou vente/exportation. Tout transport de produits miniers doit être accompagné d'un laissez-passer type 1 approprié, faute de quoi, le transport est considéré comme étant illicite par les autorités.
- Le laissez-passer type 2 est détenu par les transformateurs pour justifier la possession et le transport de pierres travaillées.
- Le laissez-passer type 3 est réservé aux exportateurs et figure comme document inévitable pour pouvoir procéder aux formalités d'exportation.

## *8.2 Les intervenants*

Dans le secteur minier les intervenants one des rôles bien définis. Les principaux en sont comme suit.

### Les mineurs artisanaux

- Acteurs principaux au niveau de l'exploitation minière, on compte environ 50.000 mineurs artisanaux éparpillés à travers la zone considérée.

### Les propriétaires traditionnels ou formels

- Surveillent les travaux d'exploitation situés sur leurs terres pour assurer que l'exploitation ne s'étende pas dans les parties cultivées, et aussi pour assurer de retirer leur part des produits extraits

### Les «businessman» malgaches

- Se tiennent informés des sites actifs afin d'y acheter les pierres qu'ils peuvent payer ou qu'ils prennent en « consignation » afin de les vendre aux acheteurs internationaux en échange d'un pourcentage du prix de vente obtenu, partagé avec les mineurs.

### Les sponsors malgaches ou étrangers

- Personnes physiques ou morales qui « emploient » les mineurs artisanaux indirectement ou directement en leur fournissant vivres et matériels contre une promesse de vente des produits extraits. Directement quand il s'agit d'un périmètre minier qui leur est affilié (permis ou autre arrangement avec le permissionnaire), et indirectement quand le périmètre appartient à un autre permissionnaire non consentant, ou que le site ne fait pas l'objet d'un titre minier.

### La Sécurité – Militaires/Gendarmes

- A l'origine censés assurer la sécurité et l'ordre publique, on constate dans certains cas que les agents assurent le convoi des terres extraites vers les points d'eau, et ensuite les pierres vers les acheteurs, moyennant une part s'élevant à 10% du prix obtenu à la vente, selon de nombreux mineurs.

### Les Autorités

- *Direction Inter Régionale de l'Energie et des Mines*
  - Manquant de moyens, celle-ci gère au mieux les situations quand elles se présentent. Elle est en contact avec les permissionnaires qui sont effectivement sur le terrain au cours des missions ponctuelles, et plus rarement avec les mineurs artisanaux.
  - Le Bureau provincial du Cadastre minier est abrité au sein des Directions Inter Régionales de l'Energie et des Mines. Il gère exclusivement les questions relatives à l'octroi et la gestion des titres miniers. Les zones de couvertures d'un bureau provincial du cadastre sont si vastes que les agents ne peuvent visiter régulièrement les différentes régions pour appuyer les opérateurs et éventuellement octroyer des titres légaux. Récemment, des bureaux régionaux du Cadastre minier ont été créés afin d'alléger la tâche incombant aux bureaux provinciaux.

- *Région et District*
  - Nous constatons que ces entités ne sont pas encore intégrées de manière officielle dans le système de gestion du secteur minier. L'avènement récent des régions/districts, et le temps limité de l'équipe sur le terrain ne nous a pas permis de consulter ces entités directement. Par contre, nous avons été informés que les régions sont amenées à jouer un rôle de plus en plus important dans la gestion d secteur minier inclus dans leurs zones respectives.
- *Communes*
  - Dans les communes de Ranohira et Sakaraha, les autorités communales gèrent la présence des « shops » et la commercialisation des pierres effectuées à l'intérieur de leurs circonscriptions respectives. Elles ne sont pas au courant des détails des exploitations effectuées dans les communes limitrophes.
  - Les maires des communes concernées par l'exploitation minière ne possèdent aucune information précise et à jour concernant la situation des permis miniers, ni celle des exploitations illicites. Ils se plaignent d'être ignorés par les autorités supérieures qui cantonnent leurs actions le plus souvent au niveau des communes situées près des routes nationales.
- *Fokontany*
  - Les autorités encadrent souvent le périmètre exploité afin qu'il ne s'étende pas dans les zones cultivées, ceci pour éviter les conflits et percevoir une part non identifiée des produits. Il n'y a aucune communication effective et régulière entre les différents fokontany, ni avec les communes, concernant l'exploitation minière et les acteurs de ces exploitations.

## *8.3 L'organisation du travail*

### Mineurs artisanaux

- Creusent les tunnels/trous
- Mettent la couche porteuse de terre/graviers dans les sacs de jute

- Actionnent les treuils
- Effectuent le lavage des terres porteuses afin d'extraire les pierres
- Ils se rendent rarement aux sites de commercialisation qui sont situés loin des sites d'extraction depuis que les gisements les plus proches des centres de commercialisations ont été épuisés, ou ne sont plus rentables quand on utilise les techniques rudimentaires.

### Les propriétaires de la terre, traditionnels ou formels

- Surveillent les travaux d'extraction et prélèvent leur part de la production, s'ils en ont négociée une.

### Businessmen malgaches

- Font le va et vient entre les sites exploités afin d'acheter les pierres à leur portée financière pour les revendre indépendamment.
- Prennent les pierres qu'ils n'ont pas pu acheter en consignation pour les présenter aux shops, où ils les vendent « pour le compte » des mineurs, moyennant un pourcentage.
- Certains businessmen ont passé des accords avec les acheteurs étrangers pour collecter les pierres aux sites d'extraction où les étrangers ne sont typiquement pas admis. Certains deviennent des employés des groupes étrangers.

### Acheteurs étrangers

- Depuis peu de temps, les plus puissants supplantent les businessmen malgaches en se rendant directement aux sites d'extraction pour acheter les produits.
- Typiquement, ils attendent dans les « shops » aménagés comme lieu d'achat et résidence. Les mineurs et businessmen viennent leur apporter les pierres qu'ils évaluent et achètent, s'ils arrivent à un accord sur le prix.
- Présents à Madagascar depuis maintenant plusieurs années, certains adoptent depuis quelque temps de nouvelles stratégies résultant en l'élimination progressive des intermédiaires (businessmen) malgaches.
    - En passant un accord avec les équipes de mineurs à qui ils fournissent équipements et vivres en échange d'un droit de préemption sur l'achat de la production.
    - En passant des accords avec des intermédiaires malgaches qui vont collecter les pierres directement auprès des mineurs pour assurer qu'elles soient présentées au sponsor avant toute autre personne (acheteur)
    - En passant un accord avec les représentants des forces de l'ordre assignés aux sites d'exploitation. Ceux-ci combinent donc l'aspect sécuritaire de leur mission avec une entreprise privée qui consiste à assurer la surveillance du « lavage » des terres porteuses, ainsi que la livraison des produits aux « sponsors » ou employeurs.

## *8.4 Les conditions de travail*

### Titres miniers

- Les mineurs artisanaux n'ont aucun titre minier
- Quatre catégories de permissionnaires:
    - Exploitent leur propre périmètre minier (rare)

- Procèdent à un accord formel ou tacite avec les acheteurs étrangers qui sponsorisent l'exploration/exploitation
- Procèdent à un accord tacite avec les mineurs artisanaux leur permettant d'exploiter une partie ou la totalité de leur périmètre
- Ne sont pas présents sur leur périmètre minier et n'effectuent aucun de suivi des activités au sein de leur périmètre minier.

### Acheteurs étrangers

- La plupart ne possèdent pas de titre minier
- La plupart (surtout les Thaïlandais) n'interviennent pas au niveau de la production. Par contre, la tendance à l'intervention (accords divers avec les mineurs, businessmen, autres) est en phase d'augmentation rapide chez les Sri Lankais.
- Certains font des accords avec les permissionnaires
  - Dans un cas observé, le périmètre est acheté au permissionnaire, mais il n'y a pas de trace de contrat auprès des autorités, locales ou centrales.
  - Les nouveaux acquéreurs opèrent souvent immédiatement à l'acquisition.
- Certains font des accords avec les mineurs artisanaux
  - C'est le cas des « sponsors » nouvellement devenus permissionnaires.
- Certains sponsorisent les activités illicites de mineurs artisanaux dans les périmètres des permissionnaires absents, ou dans les zones interdites à l'exploitation minière.

### Matériels et équipement utilisés sur les sites d'exploitation

- Ils sont typiquement rudimentaires:
  - Barres à mines
  - Pelles
  - Seaux
  - Cordes
  - Bougies
  - Treuils manuels
  - Tamis
  - Sacs de jute
- Dans certains cas, des businessmen sponsorisés par des acheteurs, se rendent aux sites et offrent leurs services car ils possèdent des pompes à eau.
- Un faible nombre de permissionnaires, possèdent et utilisent des engins pour effectuer une exploitation industrielle:
  - Bulldozer
  - Camion bennes
  - Pelles
  - Wash-plant ou équipement de tamisage industriel
  - Groupes électrogènes
  - Compresseurs
  - Pompes à eau de grande capacité

### Hygiène sur les sites

- Rarement de latrines, mêmes basiques
- Accès à l'eau potable très rare ou lointain

- Aucun accès aux soins médicaux dans les environs immédiats. Il faut prendre un taxi jusqu'à Andohan'Ilakaka—de Sakalama, par exemple, au coût de FMG 40.000.

### Sécurité

- Elle est assurée par les représentants des forces de l'ordre, et la hiérarchie qui s'impose naturellement dans ces sites éloignés.
- Un cercle vicieux s'est installé où la demande de viande due à la présence de la communauté minière est satisfaite en partie par l'écoulement de zébus volés par des gangs armés.
- Les armes, soit pour protéger ses propres boeufs, soit pour en voler d'autrui, sont achetées auprès des forces de l'ordre avec l'argent provenant du secteur minier.
- Augmentation de la présence/acquisition d'armes à feu pour l'auto défense, surtout au niveau des acheteurs revendeurs.

### Environnement

- Défrichement à grande échelle, pour construire les treuils, boisage basique des trous les plus dangereux, usage pour feu de cuisine et bois de chauffage, et construction des huttes.
- L'eau est fortement utilisée et polluée par les usages suivants non régulés :
    - Tamisage des terres porteuses
    - Cuisine
    - Abreuvage
    - Hygiène corporelle de base
- Présence massive de trous non rebouchés
- Feux de brousse fréquents pour défricher
- Pénétration accrue dans les aires protégées (Zombitse, Vohibasia, Isalo, etc.)

### Le rendement et les revenus

D'après nos observations et conversations, nous n'avons pu obtenir des informations précises permettant d'estimer le rendement. Tous les intervenants que nous avons rencontrés ne souhaitent pas en parler de manière claire, ou donnent des informations visiblement erronées.

Par contre, un calcul approximatif pourrait être inféré à travers une analyse du coût moyen de base de l'activité par acheteur sur la zone.

**EXEMPLE SIMPLIFIE** : On a recensé 40 shops sur Sakaraha, 150 sur Ilakaka, et 12 sur Manombo (total de 202 «shops »). Chacun de ces « shops » héberge en moyenne trois acheteurs étrangers. Chaque « shop » dépense en moyenne:

- Ar 600.000/mois loyer
- Ar 1.800.000/01 billet d'avion par mois
- Ar. 400.000/mois transport local-régional – carburant
- Ar 150.000/besoins alimentaires par mois
- Ar 310.000/mois, sécurité des shops par les gendarmes
- Ar 100.000/mois ristournes diverses (commune, etc.)
- Ar 30.000.000/mois pour les achats de pierres (1.000.000 Ar/jour)

Si l'on prend pour hypothèse que seuls 100 shops sont actifs, ceci donne un total d'environ Ar 3,5 Milliards/mois au niveau estimé ci-dessus. En estimant le prix du gramme de saphir à Ar 50.000, alors, on peut en déduire qu'environ 70.000 grammes de pierres sont extraits/commercialisés tous les mois dans la zone étudiée.

Ce schéma ne tient même pas compte des tonnes de saphir de petite taille et qualité moindre exportés officiellement chaque année. De même, les pierres de qualité et taille supérieure, qui sont commercialisées à des prix moyens largement supérieurs à 50.000 Ar ne sont pas comptabilisés.

### *8.5 Les souhaits des intervenants*

#### Mineurs artisanaux

- Mise en place d'un système qui augmentera la concurrence entre les acheteurs, dans l'espoir d'augmenter les prix des pierres à leur niveau
- Une aide en matériels et vivres pour réduire leur dépendance envers les sponsors
- Une meilleure information concernant le prix minimum des pierres

#### Propriétaires terriens traditionnels (la plupart n'ont pas de titre foncier légal, ils occupent les terres depuis longtemps)

- Plus d'information concernant leurs droits et obligations vis-à-vis de l'exploitation minière et des intervenants
- Droit de préemption concernant l'exploitation minière sur ces terres

#### Businessmen malgaches

- Interdiction de descente sur les sites par les étrangers
- Venue de nouveaux acheteurs internationaux tels que Werner, etc…
- Accès au marché international
- Mise en place d'un comptoir des pierres
- Accès à l'information sur le prix des pierres

#### Acheteurs étrangers

- Mise en place de règles de jeu clarifiées et simples
- Elimination des paiements de ristournes diverses qui ne sont ni claires ni légales (corruption)
- Sécurité accrue
- Plus d'information sur les nouvelles dispositions des textes (DSTM, etc.)

#### Autorités locales

- Formation accrue concernant les dispositions des textes relatifs aux mines
- Clarification du statut légal des shops pour pouvoir effectuer un suivi approprié et intervenir dans les cas où ils le peuvent
- Amélioration des infrastructures par rapport à l'augmentation de la population (hôpitaux adéquats, écoles, voirie, autres équipements, et budget de fonctionnement). Par exemple, la mairie de Sakaraha souhaite l'installation d'un internat permettant de fournir une éducation de qualité et continue au peu

d'élèves qui choisissent de persévérer dans les études, et afin d'attirer plus de jeunes vers l'école en général. Elle souhaite aussi l'installation d'infrastructures médicales plus en phase avec les besoins (les accidents miniers présentent des cas de traumatismes élevés qui ne peuvent être traités localement).

#### Les percepteurs de la redevance minière

- Un statut plus clair. Ex : Ils peuvent constater/soupçonner un délit, mais ne peuvent intervenir. Résultat, ils ne collectent que ce que les acheteurs veulent bien leur déclarer.
- Plus de moyens et équipements pour l'exercice de leur travail (communications + transport)
- Une collaboration plus étroite avec les Maires et autres autorités locales par la mise en place d'un réseau de communication plus efficace entre lesdites parties.

### *8.6 Au niveau de la transformation*

Pour le moment, la transformation est quasi inexistante dans la zone étudiée. Cependant, tous les intervenants, excepté les mineurs artisanaux, souhaitent la mise en place de formations de base concernant la gemmologie et la lapidairerie.

### *8.7 Au niveau de la commercialisation*

#### Les mineurs artisanaux

La commercialisation à leur niveau a connu une évolution que l'on peut décrire en trois phases :

- Période allant de la découverte du gisement d'Ilakaka, Septembre 1998, au début de 1999 – Les sites se trouvaient aux abords de la RN7. Les mineurs pouvaient donc facilement travailler toute la journée et se rendre à Andohan'Ilakaka pour vendre le produit de leur labeur. D'autant plus que l'installation du comptoir de vente d'Ambarazy et l'organisation des acheteurs étrangers à l'époque présentaient des conditions acceptables pour le commerce.

- Période allant d'environ Avril 1999 à la fin 2000 – Les businessmen malgaches font leur apparition de même que les acheteurs Sri Lankais. Victime de la mauvaise gestion de la part de l'association Felapeso et du manque de réactivité de l'état, le comptoir est peu à peu supplanté par les premiers shops qui apparaissent tout d'abord à Sakaraha, puis Andohan'Ilakaka. Les mineurs perdent ainsi la possibilité de comparer les prix au mieux, et voient leurs revenus diminuer. De plus la nature superficielle et étendue des gisements conduit les mineurs à s'éloigner petit à petit de la route nationale. Ils doivent maintenant s'allier aux businessmen qui ont les moyens et le temps de faire l'aller-retour aux sites. Ces derniers prennent de l'envergure.

- Période allant de 2001 à 2003 – Age d'or des businessmen malgaches, les étrangers ne se déplacent pas encore vers les mines qui sont de plus en plus éloignées et difficiles d'accès. Les businessmen collectent auprès des mineurs à des prix inférieurs et revendent aux shops à des prix élevés. Les acheteurs étrangers commencent à réfléchir sur les moyens de modifier cette situation. Pendant ce temps, le « shops » se sont multipliés, et les mineurs progressivement obligés de vendre leurs pierres à des prix inférieurs.

- Période allant de 2003 à aujourd'hui – Les acheteurs les plus puissants décident d'approvisionner directement, ou par l'intermédiaire de businessmen sélectionnés, les mineurs en vivres et matériels divers, en échange d'une exclusivité concernant les produits extraits, ceci, à un prix que les mineurs ne peuvent qu'accepter.

- Les businessmen sont de plus en plus écartés du circuit, sauf s'ils prêtent allégeance aux « sponsors », puissants par leur envergure financière. Ces derniers doivent aussi revoir les prix car ils dépensent de plus en plus d'argent en « sponsoring », d'où la baisse des revenus des mineurs artisanaux, perpétuels perdants. Ce système prévaut à ce jour.

- Les mineurs ne sont pas formellement recensés et ne paient aucune taxe ou ristourne à l'état et ses collectivités décentralisées.

### Les businessmen malgaches

- Ceux qui ont survécu la première purge s'allient avec les acheteurs étrangers et se contentent de toucher un pourcentage.

- Certains, continuent à cultiver des relations avec les mineurs et se voient octroyer les pierres les plus modestes, car ils ristournent une plus grande part aux mineurs.

- Dans un dernier cas, les businessmen deviennent les employés des sponsors et jouent le rôle de collecteur et interprètes/guides, ou permissionnaires de paille pour les puissants groupes étrangers.

- Au niveau des taxes, ces derniers paient le minimum à travers l'utilisation de cartes d'acheteurs/revendeurs et les patentes groupées octroyées à de diverses associations dont ils sont membres. Cette pratique ne correspond pourtant pas à la réglementation en vigueur.

### Les acheteurs étrangers

- Les Thaïlandais se cantonnent à l'achat pur et simple des pierres à partir des « shops ». Ils ne se positionnent pas en sponsors. Un petit nombre est présent depuis de nombreuses années et sont permissionnaires. D'après de nombreuses personnes interviewées, les Thaïlandais achètent à des prix supérieurs, en moyenne, par rapport aux Sri Lankais. Ils effectuent de même leurs exportations de manière groupée, à travers une demi-douzaine de compagnies formelles domiciliées à Antananarivo (THAILUX, THAIDELUX, etc.)
- Les Sri lankais sont, soit affiliés à des grands groupes qui effectuent des exportations groupées, ou font partie des trois groupes dominants à travers lesquels la majeure partie des pierres commercialisées dans la zone (World Gems, La Terrace, MAFA Saphir) passent.
- Les « shops » ont beaucoup appris des pratiques locales pour échapper aux contrôles disparates de l'état. Par exemple, ils changent souvent de nom afin d'éviter de payer leurs arriérés, que ce soit aux communes, ou à l'état (Fisc, etc.).
- Les propriétaires de shops essaient d'être en règle, dans la mesure où ils ont créé des sociétés de droit malgache et exportent officiellement au moins une bonne partie de leurs achats. Mais nombre des acheteurs étrangers ne possèdent pas de papiers réguliers, donc ne paient aucune taxe.
- Certains s'en réfèrent systématiquement à leur « Boss», ou la « maison mère » quand il s'agit de toute question relative à leurs activités dans la zone.

## Les finances

Il n'y a pas de banques présentes sur la zone, pourtant le volume des transactions est énorme. Une collaboration avec des opérateurs privés résidant à travers Madagascar, et possédant de fortes liquidités en monnaie locale, est donc évidente.

Une compagnie de change (SOCIMAD) est en cours d'installation sur la zone, et compte ouvrir des bureaux à Sakaraha et Andohan'Ilakaka.

## Les autorités

- Au niveau de la représentation de gouvernement central dans la province : La Direction Inter Régionale de l'Energie et des Mines est chargée de la gestion de toutes les activités relatives au secteur minier. Le Bureau Provincial du Cadastre Minier (BPCM) est hébergé au sein de cette Direction Inter Régionale. Ces Directions sont dirigées par des professionnels aguerris, mais ceux-ci semblent souffrir de l'insuffisance de personnel qualifié et de moyens matériels et financiers inadéquats pour accomplir la mission qui leur est dévolue à travers des juridictions extrêmement vastes.

- Au niveau des provinces autonomes, les officiels déplorent un manque de coordination entre les différents niveaux de l'état. Ils se plaignent par ailleurs du fait que leur part des redevances minières et frais d'administration a été réduite, tout en étant payée très irrégulièrement. Ils demandent une marge de manœuvre élargie concernant la possibilité d'intervenir vis-à-vis des opérateurs indélicats qui ne paient pas leurs redevances minières. Ceci dans le but d'augmenter les recettes directement payables à leur niveau.

- Au niveau des régions et districts, aucun rôle n'a pour l'instant été octroyé concernant le secteur minier, bien que les régions et districts sont appelés à jouer un rôle primordial dans la gestion et le développement de la nation.

- Au niveau des communes, la nouvelle loi prévoit que les 1,6 pour cent des redevances minières reviennent à la commune d'origine. Dans deux communes pilotes les percepteurs de la redevance minière ont été nommés et mis en place. Actuellement les redevances sont reçues uniquement par la commune où sont stationnés les percepteurs. Les autres communes minières se plaignent de ne plus recevoir de redevances. Les percepteurs n'ont pas encore de statut ni de mandat clair, hormis L'émission des « ordres de virement » des redevances selon le montant déclaré par les propriétaires des « shops ». Les responsabilités grandissantes imposées aux Maires et leurs collaborateurs ne sont pas du tout en adéquation avec les moyens et capacités observées. Ils n'ont pas d'information systématique sur les activités minières de leur commune, ni les moyens de transport permettant de les surveiller.

- Au niveau des Fokontany, il n'y a pas d'agents des mines bien que l'exploitation minière se situe à ce niveau

- L'enquête montre que les autorités régionales et locales présentent une volonté à participer au développement des activités du secteur minier. Toutefois, les responsables instruits sont peu nombreux et l'accès à l'information difficile. Le personnel administratif des communes est limité, de l'ordre de 1 à 20 personnes, au regard de l'étendue du territoire sur lequel doit s'exercer le contrôle des autorités locales et de la difficulté accès de certains sites.

- Les principales sources de revenus des autorités locales sont les droits perçus sur les entrées dans les Parcs Nationaux de la Région et les droits d'occupation de place perçus sur les shops. (De l'ordre de 60.000 Ariary par mois)

# 9. RECOMMANDATIONS

Le secteur minier devrait constituer un vecteur efficace pour la réduction de la pauvreté à Madagascar. La mise en valeur du secteur et sa formalisation progressive entameront une restructuration de la filière à tous les niveaux : production/transformation, commercialisation et gouvernance. Le tout est cependant conditionné par la mise en place et l'exécution diligente de mesures de lutte contre la corruption qui « mine » tous les efforts entrepris jusqu'aujourd'hui.

Cette restructuration doit tenir compte du fait que l'essentiel des emplois générés par le secteur se situent au niveau de l'exploitation minière elle-même—60% des 500,000 mineurs artisanaux augmentent leurs revenus agricoles d'un facteur de deux à quatre fois en cherchant des pierres et de l'or. Le capital provenant des acheteurs étrangers finance l'activité de ces mineurs artisanaux.

Une restructuration visant à appliquer une législation saine et incitative sur le terrain, devra tout moment prendre soin de préserver les emplois et le flux de capitaux. Nous devons donc favoriser une méthode de restructuration progressive qui respecte ce qui est faisable sur le terrain par les acteurs à tous les niveaux.

Suite à l'exécution du Diagnostic Participatif et Rapide dans la zone d'Ilakaka/Sakaraha, des premières recommandations générales sont apparues.

1. **La corruption doit être jugulée à tout prix** car elle constitue le plus gros problème sous-jacent qui facilite de non-respect de la Loi observé dans la zone. L'assainissement de la zone est primordial avant, et en conjonction à toute autre mesure. Mais il faut s'attaquer aux grands malfaiteurs, pas à tout le monde. Si non, on risque de tuer le secteur. Avant de pouvoir insister que tout le monde soit en règle, il faut le rendre faisable administrativement. Il faut que le fardeau administratif soit en mesure avec les capacités des intervenants du secteur. Actuellement, l'opinion générale est qu'il n'est pas possible d'être en règle, et que cette situation convient aux abus d'autorité.

   Avant de mettre en œuvre des plans d'actions visant à améliorer les techniques d'exploitation, de transformation, et de commercialisation, il est à notre avis important d'appliquer les Lois et réglementations en vigueur de manière juste et régulière. La plupart des problèmes évoqués par tous les intervenants reflètent non pas des lacunes fondamentales dans les textes, mais surtout un manque de clarté, de volonté et de rigueur dans l'application de ce qui existe déjà pour commencer. La faiblesse relative des capacités humaines, matérielles, et financières, couplé aux pratiques corrompues qui semblent être la règle plutôt que l'exception, résultent en une situation où toutes les activités sont guidées par l'attrait du gain personnel ou corporatif, sans souci du bien être commun et du respect de la loi.

   Avant d'opérer les changements préconisés à travers les amendements au Code Minier, des actions d'assainissement et de normalisation de toutes les activités au sein de la zone considérée doivent être menées avec le concours de l'administration malgache toute entière, ainsi que le secteur privé et la société civile.

   Il ne s'agit pas de lancer une énième opération « coup de poing », mais plutôt de lancer un message clair que les choses doivent et vont changer, et de s'atteler dans le temps à s'assurer que ce message

est une réalité. Les opérations de « nettoyage » visant tout le monde n'ont pas servi par le passé à amener une bonne gouvernance durable. Il faut d'abord installer des procédures administratives qui seront accessibles aux utilisateurs. Ensuite on peut organiser des séances d'information et d'assistance à la formalisation. Entre-temps le nettoyage devrait se limiter au petit nombre de gros malfaiteurs.

2. **Le mandat des BAMs doit être zonal**. L'équipe a constaté un manque de coordination et collaboration entre les différentes zones administratives, résultant en des lacunes qu'exploitent volontiers les personnes malhonnêtes (Nous avons par exemple observé que les acteurs peuvent se déplacer à travers les frontières administratives afin d'éviter ou contourner les contrôles effectués). De surcroît, la zone sujette à l'exercice présent comprend des superficies localisées dans deux provinces et plusieurs communes. Pourtant seules les communes directement traversées par la route nationale, et donc dominantes dans la zone, reçoivent la part des redevances minière qui est pourtant destinée d'après les textes aux communes d'où sont issues les pierres. La délimitation de cette zone tiendra particulièrement compte des activités minières et sera flexible pour évoluer parallèlement à l'extension des sites d'exploitation.

3. **Un Bureau Administratif Minier zonal et permanent doit être mis en place le plus rapidement possible** et mandaté pour cumuler les informations minières et administratives (cadastre, manuels techniques, éventuellement programme d'extension minière) ainsi que percevoir et distribuer de façon juste les revenus dus aux localités concernées selon le Code Minier.

4. **Le BAM doit avoir à sa disposition les cartes du cadastre minier de la zone** ainsi que des images satellite (Landsat) pour permettre aux administrateurs locaux et au public de s'enquérir du statut cadastral minier, ainsi que celui des aires protégées sur toute la zone.

5. Se servant des cartes et images, **les responsables du BAM, en coopération avec les autorités locales devraient procéder à un recensement initial de l'activité minière sur toute la zone**. Ce recensement devra être mise à jour annuellement, car il servira à déterminer la part des revenus dus aux localités à distribuer à chaque commune. Avec l'expérience et pour des raisons d'économie administrative, la mise à jour annuelle du recensement pourra se baser sur les images satellites accompagnées d'un recensement par échantillonnage.

6. **Les responsables du BAM doivent servir en rotation régulière** pour éviter la tentation à la corruption.

7. **Chaque mesure mise en œuvre devra comprendre un système de suivi/évaluation efficace et objectivement vérifiable.**

8. **Les BAMs devraient de même servir comme Centre d'Information** où les intervenants publics et privés pourront recevoir des réponses à leurs questions diverses et aussi des formations.

### *9.1 Recommandations au niveau de la production*

### *Au niveau des intervenants*

#### Mineurs artisanaux

1. **Encourager et accompagner le regroupement des mineurs** leur permettant de se formaliser, soit en coopératives, soit en sociétés, et ainsi pouvoir obtenir des PREs et bénéficier des aides et appuis divers disponibles. Le PGRM avait tente des accords avec des ONG chargé de ce travail ainsi que des autres aspects socioéconomiques des communautés minières, mais les résultats ne sont pas concluants.

2. Par un programme de vulgarisation minière, **prodiguer des formations** concernant l'exploitation minière manuelle, la gemmologie de base, et les droits et obligations du mineur vis-à-vis de la législation en vigueur.

**Faciliter l'accès aux services financiers,** soit par des institutions de micro finance soit par des services bancaires mobiles. Le besoin le plus urgent est pour sécuriser l'argent, les pierres et les autres objets de valeur. Les mineurs songent aussi au crédit, mais les secteurs miniers sont partout un peu trop instable pour espérer que les banques y risquent leur propre argent. Au mieux on peut penser à un crédit mutuel.

3. **Offrir aux mineurs artisanaux des cartes d'exploitant minier.** Les cartes doivent être disponible localement sans obligation de chercher des papiers au lieu de naissance. Dès qu'une majorité a pu obtenir leur carte, disons après six mois à une année, on peut recenser les mineurs artisanaux afin de mieux organiser les interventions.

#### Propriétaires terriens

4. **Informer et former ces propriétaires terriens concernant leurs droits et obligations** par rapport à l'activité minière.

5. **Faciliter l'octroi de titres fonciers** aux propriétaires terriens traditionnels.

#### Permissionnaires

6. **Obtenir du Bureau du cadastre Minier la liste complète des Permissionnaires de la zone.** détenant des titres valides au sein de la zone.

7. **Organiser des consultations avec les Permissionnaires** détenant des titres valides au sein de la zone pour explorer leur niveau d'activité (visiblement minimal pour le moment) et les facteurs qui les empêchent d'exploiter leurs carrés.

8. **Recenser les éventuels « contrats de partenariat »** concernant des permis miniers sur toute la zone.

9. **Développer une stratégie pour impliquer les permissionnaires plus directement** dans l'exploitation minière.

10. Dans cette stratégie, **insérer des mesures incitatives et des pénalités** légales et financières. Quelques options utilisées avec succès ailleurs sont :
    a. Prodiguer des formations concernant les droits et obligations des permissionnaires

b. Stimuler l'exploitation effective des périmètres miniers légaux en insérant dans le Code Minier des clauses de performance (EXEMPLE: Augmentation sensible et progressive des Frais d'administration avec différenciation selon le type de permis. Par exemple, un permis PRE devrait être valorisé après deux ans, les frais administratifs correspondants devraient donc de même augmenter. Les augmentations doivent être exponentielles s'il n'y pas de mise en valeur effective. L'établissement des montants devrait de même tenir compte des substances comprises dans le permis (Le quartz n'a pas la même valeur que le saphir).
c. Augmenter progressivement les frais de rétention des carrés en fonction du nombre de carrés détenus par une personne morale ou légale et de la longévité.

### Les conditions de travail

11. Il faut **vulgariser les bonnes pratiques** au niveau de la sécurité, la santé, l'hygiène. Le programme du PGRM avec les ONG englobait ce volet aussi. Encore cette expérience est à évaluer.

## *9.2 Recommandations au niveau de la transformation*

Le gouvernement et les projets de développement veulent encourager la transformation des pierres à Madagascar. Les intervenants locaux sont en principe motivés à effectuer la transformation sur place si les conditions nécessaires sont réunies. On doit faire face à une concurrence des pays spécialisés dans la transformation des pierres et la fabrication industrielle des bijoux. Il s'agit surtout du Thaïlande, de la Chine et de l'Inde. Les facteurs clés qui incitent les investisseurs à situer leurs activités de transformation actuellement dans ces pays sont :

- Terrain équipé disponible
- Electricité et eau en suffisance, à des taux raisonnables
- Equipement spécialisé disponible sur place, ou importable hors taxes
- Main d'œuvre qualifiée et bon marchée
- Marché local et régional pour une partie de la production
- Marché international pour la production de très haute qualité
- Moyens de transport local et international efficaces et bon marchés.

Néanmoins, la formation en taille et calibrage se développe à Madagascar et sera intensifiée par les ressortissants du nouveau Institut de Gemmologie. L'équipe du DRP propose en complément :

1. **Les techniques de chauffe des pierres** doivent faire l'objet de formation pour être introduites à Madagascar. La formation se fera probablement en Thaïlande où il y a toute une industrie spécialisée dans le traitement par chauffage. En effet, 80% des saphirs et rubis présents sur le marché international sont chauffés. Madagascar exporte les pierres n'ayant même pas bénéficié de ce premier traitement qui pourtant leur ajoute une valeur considérable. Comme le chauffage des saphirs et des rubis précède le taillage, ce manque frein le développement du taillage sur place.

2. Pour palier à l'insuffisance des pierres brutes, qui frein le fonctionnement des lapidaires actuellement situés à Madagascar, deux solutions sont proposées :

    a. **La formation d'abord en taille de cabochons** qui utilise les 99 pour cent du matériel gemme qui n'est pas exportable pour des raisons diverses surtout d'opacité. Les cabochons peuvent également être taillés utilisant des pierres industrielles, dont Madagascar est très bien doté. Du fait de la concurrence Asiatique dans les bijoux classiques, la bijouterie faite de ces pierres translucides et opaques se vend dans la même gamme de prix aux marchés finals que la plupart de la bijouterie classique.

b. **L'importation hors taxes de pierres brutes en provenance d'autres pays doit être envisagée.**

En effet, tant que les systèmes de production/commercialisation à Madagascar ne permettent pas la fourniture de quantités suffisantes de matière première (pierres brutes) et intrants à des prix compétitifs sur le plan international, aucun investissement dans la transformation ne sera possible à une échelle industrielle. Ces importations hors taxes joueront de même un rôle régulateur sur les prix des pierres brutes locales en les alignant à la pratique mondiale.

Pour accompagner cette mesure, il est nécessaire qu'en amont, **l'investissement pour la transformation des pierres soit facilité**, au niveau des institutions financières en particulier, l'accès au financement à un coût raisonnable étant un des facteurs clés de l'incitation à l'investissement, surtout dans un pays comme Madagascar.

3. **Des formations en joaillerie et en design de bijoux** doivent également être envisagées.

## *9.3 Recommandations au niveau de la commercialisation*

1. **La mobilisation des autorités locales et nationales pour faciliter l'établissement des infrastructures de base par le secteur privé qui faciliteront le séjour des investisseurs/acheteurs internationaux et nationaux**. Les plus importantes de ces infrastructures sont l'électricité, l'eau et les services bancaires. Le groupe électrogène de la société privée malgache qui fournissait l'électricité à Andohan'Ilakaka est en panne depuis presque un an. L'eau est vendue en seaux et coûte cher. Une nouvelle adduction d'eau est en voie de réalisation, mais pas encore fonctionnelle. Les commerçants réclament une banque pour pouvoir sécuriser leurs fonds et de même se conformer à la législation. L'Etat et les autres acteurs du secteur ont besoin d'un endroit bien sécurisé pour la sauvegarde des fonds et effectuer les transactions financières importantes.

2. **La mise en place de Centres d'Information Minière dans les BAMs,** comprenant une connection à l'Internet facilitera grandement la communication et la collecte d'informations sur les sites web des acheteurs dans plusieurs pays clés. Ceci permettra aux mineurs et businessmen de suivre les mouvements du marché international et de connaître les variances de prix selon les diverses qualités.

3. **L'octroi du laissez-passer modèle 3 aux exportateurs** au moment où ils déclarent leurs exportations, s'acquittent de leurs obligations fiscales et scellent leurs parcelles.

4. **Le laissez-passer modèle 1 selon le nouveau Code Minier ne sera plus utilisé que par les permissionnaires** qui exploitent leurs carrés. Ils peuvent soit obtenir le statut d'exportateur pour exporter eux-mêmes, soit vendre aux exportateurs de la place.

5. **Mise en place d'un système performant de suivi statistique** des exportateurs et de leurs activités, qu'ils soient établis à travers une société ou sous le nouveau régime de DSTM.

6. **Révision du système d'attribution de valeur**, de la mine jusqu'à l'exportation. Les valeurs attribuées selon des barèmes fixes sont parfois fort en dessous et parfois au dessus des valeurs marchandes réelles

7. **Les BAMs doivent être habilités à faire appel à la police minière** en cas de non déclaration des pierres dont les témoignages locaux établissent l'achat. En effet les pierres de grande valeur échappent systématiquement du contrôle commercial actuel. Le suivi statistique des opérations de

chaque exportateur au siège du MEM doit permettre de dénicher les abus, car au niveau des BAMs on peut confronter les déclarations cumulées avec les informations sur le terrain.

8. **Le fonctionnement du Guichet Unique et du DSTM doit être revu** pour assurer l'efficacité et la transparence. Les acheteurs étrangers indiquent qu'ils obtiennent le visa Business et s'inscrivent sous le régime DSTM. Cette partie du nouveau régime marche. Mais lors de l'exportation, le Guichet Unique ne fonctionne pas comme prévu. Le MEM et la Douane, qui sont censés collaborer dans le Guichet Unique pour faciliter une exportation en moins de 24 heures, n'arrivent pas à le faire. Ils utilisent deux barèmes de valeurs différents, et les agents des douanes n'acceptent pas l'estimation de valeur établie par le laboratoire du MEM. Il faut qu'ils s'accordent sur un seul barème réaliste au niveau du marché local et que tout agent qui empêche l'envoi d'une parcelle pour ensuite se faire persuader par la corruption soit sanctionné.

9. Une alternative fiscale pour les centres commerciaux près des mines qui mérite réflexion et est déjà pratiqué à Andohan'Ilakaka consiste à déterminer une somme forfaitaire mensuelle que devront payer les traders souhaitant opérer au sein de la zone. Ce système est plus simple et transparent pour les centres commerciaux, mais ne ressoude pas le problème de distribution des recettes minières aux communes d'origine des pierres tel que prévu dans le Code Minier, car il ne peut se faire que dans les centres commerciaux. Actuellement ceux-ci perçoivent à Ilakaka et les redevances dictées par la loi nationale et l'impôt forfaitaire imposé localement.

### *9.4 Recommandations au niveau de la gouvernance*

1. **Libéraliser la monnaie**. Les pays qui ont enlevé les contrôles monétaires ont vu une croissance rapide de leurs secteurs miniers—et autres. Au contraire des craintes de certains, la monnaie normalement se stabilise plus rapidement sans contrôles qu'avec contrôles. Certains pays, le Kenya, par exemple, à vu la valeur de sa monnaie augmenter. Quand on enlève les contrôles, les investisseurs et les commerçants de la place ne craignent plus de perdre l'accès à leur argent, ils en gardent plus dans le pays, ce qui appui la valeur de la monnaie nationale.

2. **Capitaliser sur les nombreuses études et informations déjà disponibles.** Il faut mettre à jour et centraliser toutes les données disponibles concernant l'activité minière et en faciliter l'accès pour les intervenants, notamment les Collectivités Territoriales Décentralisées.

3. **Poursuivre et approfondir les études sectorielles.** Il faut capitaliser sur le «momentum» initié par l'exercice du Diagnostic Participatif et Rapide en poursuivant et approfondissant les études des filières. Ce DRP n'a pu examiner qu'une zone minière de Madagascar. Il y en a plus de dix sites majeurs, dont un échantillon choisi serait à étudier avant de conclure sur une stratégie appropriée à tout le territoire national.

4. **Faire fonctionner un comité interministériel de haut niveau**. Au niveau national il faut rendre opérationnelle un comité interministériel pour la réforme et le suivi de l'administration minière et sa fiscalité. Ce Comité doit être expressément mandaté par le gouvernement pour assurer la coordination entre les départements ministériels concernant la gestion du secteur minier.

5. **Mettre en place un système de suivi-évaluation performant.**

6. **Créer plus de BAMs permanents**. Le MEM doit accélérer l'implantation des BAMs permanents dans les zones les plus productives, car le secteur demande une administration professionnelle. Dans la majorité des cas, les autorités locales ne possèdent pas les capacités requises pour gérer le secteur de manière professionnelle, en sus de leurs autres responsabilités. Ils changent souvent de poste selon

les aléas électoraux et administratifs. La tentation à la corruption est très forte lorsque les acheteurs internationaux traitent directement avec les autorités locales.

7. Le MEM se trouve devant l'impossibilité de créer tous les BAMs nécessaires, ainsi que de créer une Direction Régionale des Mines dans chacun des 22 nouvelles régions administratives, faute de fonds et de personnel qualifié. Une option serait de déplacer les Directions Provinciales des Mines des six sièges provinciales actuelles et muter le personnel aux BAMs, qui auraient un mandat sur toute une zone minière.

8. **Intensifier la formation des autorités régionales et locales** en prenant soin de former non seulement les élus, mais aussi les fonctionnaires permanents qui assureront la continuité durant et après les échéances électorales. Ces formations devraient inclure :

    - Les procédures
    - Les textes en vigueur
    - Le plaidoyer
    - La bonne Gouvernance
    - La fiscalité

9. **Doter les autorités locales des matériels nécessaires** (ordinateurs, Internet, etc.) pour faciliter l'accomplissement des tâches. Appuyer ces dotations avec des formations de base en bureautique et autres outils de travail.

10. **Donner un mandat zonal aux BAMs**. Sur les sites d'exploitations minières actives il importe d'établir une administration zonale dont la portée géographique s'étend à travers les frontières administratives. Un BAM permanent, qui relève du MEM central doit donc avoir un mandat géographique défini par les sites miniers et non par le découpage administratif. Ceci parce que l'activité minière est située souvent dans d'autres circonscriptions que les activités commerciales, fiscales, policières et administratives. Les frontières administratives actuelles portent à confusion et facilitent la fraude.

11. Le mandat des BAMs doit être bien étudié et élaboré, car les rôles et relations du personnel du BAM demanderont une collaboration étroite avec les autorités communales, régionales et provinciales ainsi qu'avec les autres services nationaux représentés sur place, surtout les forces de l'ordre et l'ANGAP et autres entités concernées.

    **Les membres du staff des BAMs doivent recevoir des formations** concernant :
    - La facilitation du processus de formalisation des mineurs et leur regroupement en coopératives.
    - L'enseignement de base en gemmologie, techniques d'exploitation artisanales, droits et obligations des mineurs et permissionnaires.
    - Le plaidoyer, la résolution de disputes

12. **Vulgariser les textes concernant les activités minières** sous tous leurs aspects (techniques d'exploitation, Droits et Obligations des opérateurs miniers, la fiscalité et les mines, la gestion de base, etc.) à travers les centre d'information à mettre en place au sein des BAMs. La plupart de ces documents existent déjà mais ne sont pas disponibles en dehors des grandes villes où se situent les Directions des Mines.
13. **Etudier la possibilité de faciliter l'obtention de titres miniers pour les mineurs artisanaux.** En effet, non seulement les mineurs doivent déjà se déplacer très loin afin de procéder aux formalités de

demande de titre minier, ils font aussi face au problème d'obtention des documents tels que le Casier judiciaire (Bulletin # 3) et le certificat de régularité fiscale (document 211 Bis). Ces documents sont très difficiles à obtenir et constituent des obstacles majeurs pour les mineurs artisans qui sont sous éduqués et ne possèdent même pas, dans la plupart des cas, de Carte d'Identité Nationale, encore moins, d'un Certificat de Régularité fiscale. Diminuer la taille des carrés et autres mesures similaires n'a aucun sens si l'on ne s'attaque pas aux problèmes plus fondamentaux tel que le recensement et la dotation de la CIN à toutes les personnes présentes dans la zone, ainsi que la mise en place de comptoirs d'assistance de proximité aux personnes ne sachant lire et écrire pour pouvoir quand même exercer un métier légalement.

14. **Encourager les initiatives privées de mise en place de centres d'assistance administrative.** Ces centres existent dans de nombreux pays en voie de développement, notamment dans le Maghreb. Il s'agit d'endroits situés le plus souvent près des blocs administratifs des villes et villages, où moyennant des sommes très raisonnables, des retraités éduqués composent les diverses correspondances de la population illettrée. Souvent des fonctionnaires en âge de retraite mais devant encore travailler pour compenser leurs maigres revenus, ces « assistants administratifs privés » jouent un rôle primordial pour la société en ouvrant de nouveaux horizons à des personnes enfermées dans l'illettrisme. Les retraités voient par ailleurs leurs revenus augmenter, mais surtout, ils restent utiles et valorisés par la société, parfois plus qu'ils ne l'ont jamais été durant leur vie active. Ceci est un des plus beaux exemples du principe « win-win » que nous devons à tout prix instaurer à Madagascar.

15. **Etudier avec les communes et mettre en place un système permettant la collecte et redistribution directe des revenus provenant des frais d'administrations et de la redevance minière** entre les communes concernées de manière équitable.

16. **Centraliser les procédures de scellage et règlement fiscal au niveau des BAMs.** Pour que les acheteurs s'acquittent honnêtement de leurs obligations fiscales, il importe de rendre les procédures simples et transparentes. Au lieu de faire évaluer leur parcelle à Ilakaka, payer une partie de la fiscalité là-dessus à Ranohira et une autre partie à Ihosy, il importe de centraliser toutes ces procédures au BAM à Ilakaka. Les acheteurs disent qu'ils préfèrent être en règle, mais actuellement le temps perdu et les déplacements des procédures de paiement d'impôts leur coût plus que le paiement lui-même. Et puis, il y a toujours quelqu'un qui insiste qu'ils ne soient pas encore en règle.

17. **Etablir des unités mobiles polyvalentes pour répondre aux « rushs ».** Une option pour palier à l'insuffisance de présence administrative professionnelle sur les sites miniers serait de créer une unité mobile. L'arrivée d'une unité mobile polyvalente au début d'un rush permet d'installer rapidement un semblant d'ordre. Composé d'un agent de cadastre minier, d'un chef de BAM, d'un expert en contrôle des risques environnementaux et des forces d'ordre suffisants à l'échelle du rush, l'unité mobile devrait se rendre dans les 24 heures sur chaque nouveau site de rush. L'agent de cadastre devrait informer les gens si le ou les carrés intéressés sont disponibles. Si les carrés sont tous pris, il peut donner les contactes des propriétaires des carrés pour que ceux qui veulent s'entendre avec eux pour l'exploitation peuvent les contacter. Les agents de BAM peuvent expliquer les lois et règlements en vigueur pour l'exploitation, la commercialisation et la fiscalité. Ils doivent également informer les propriétaires terriens de leurs droits et obligations et éventuellement servir d'arbitre pour une entente entre exploitants miniers et agricoles ou autres. L'agent environnemental doit assurer que les mineurs n'empiètent pas sur les aires protégées et que des mesures soit mise en place pour l'hygiène, la protection de la santé et le contrôle de la pollution.

### *Fiscalité*

1. **Défiscaliser l'importation des intrants, matières premières, outillages, matériels et équipements relatifs à la transformation** (traitement des pierres, lapidairerie, bijouterie). Le retard de Madagascar en matière de transformation et manufacture doit être comblé au plus vite afin de garder le maximum de valeur ajoutée dans le pays. Les ressources étant non renouvelables, il faut absolument avancer immédiatement et rapidement sur ce front.

2. Afin de réellement promouvoir les métiers de transformation et manufacture, espérer avoir un impact réel sur l'emploi, et rapidement combler le retard mentionné ci-dessus, il faudrait également examiner de très près la possibilité d'**alléger la fiscalité de droit commun concernant les activités des secteurs porteurs**, tels que définis dans le DSRP. Cet allègement devrait être dégressif sur cinq ans pour obliger les intéressés à agir rapidement et à être concurrentiels à long terme.

3. **Evaluer l'impacte de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) dans ce secteur.** Si les revenus obtenus jusqu'à ce jour à partir de la vente de pierres dans la zone s'avèrent insignifiants, il faudrait songer à officiellement éliminer cette taxe dans la zone sur les ventes de pierres. La Thaïlande a failli tuer l'industrie bijoutière il y a quelques années en imposant un TVA, car ce secteur donne lieu à beaucoup d'échanges commerciaux dans le triage et la transformation. Elle a rapidement enlevé la TVA et le secteur a repris—à part quelques industriels qui avaient profité pour s'installer en Chine. Nous pensons que l'effet psychologique d'une telle mesure à Madagascar porterait ses fruits en montrant aux visiteurs/investisseurs potentiels étrangers que Madagascar fait des efforts pour promouvoir la transformation/vente de ses produits miniers en toute légalité. De plus, le sentiment de libre échange pourrait avoir pour résultat une augmentation des transactions officielles.

4. **Défiscaliser l'importation de pierres précieuses, semi-précieuses, et de l'Or** afin d'encourager l'investissement étranger et local dans des unités industrielles de transformation, et parallèlement permettre aux opérateurs nationaux et à l'administration malgache de se maintenir au courant des prix pratiqués sur les marchés régionaux et international.

### *Mesures incitatives et revenus*

1. **Promouvoir le secteur de la pierre Malgache** en appuyant l'organisation de salons nationaux, régionaux et internationaux.

2. **Inciter le secteur privé à investir** dans la mise en place de comptoirs.

### *Opportunités*

1. **Emergence de la pierre de couleur dans la bijouterie internationale**. Depuis peu, les pierres de couleurs sont à la mode et la demande international en accroît. Ceci est un « trend » qui risque de s'amplifier et Madagascar doit saisir cette opportunité pour se positionner.

2. Reconnaissance accrue de Madagascar sur le plan International dans le monde des pierres à travers ses gisements récemment exploités de saphir et de rubis—et parmi le grand public à travers le film MADAGASCAR de Dreamworks.

3. L'adhésion aux marchés communs tels que la SADC/COMESA/COI qui ont des ententes commerciales avec l'Europe et les Etats-Unis devrait donner lieu à une exploration accrus de ces marchés.

# 10. CONCLUSION

Durant l'exercice du Diagnostic Participatif et Rapide, l'équipe a constaté l'existence de lacunes fondamentales concernant la gestion des activités relatives au secteur minier.

Les textes de loi du secteur minier vont dans la bonne voie, mais la réalité sur le terrain montre combien c'est difficile de les appliquer. Les décrets d'application devront être conçus ayant toujours en tête la faisabilité pour les intervenants de se conformer volontairement ainsi que les considérations administratives. Souvent on ne prend en compte que la convenance administrative,

L'exercice présent ne peut prétendre analyser toutes les facettes de ce secteur complexe, mais il nous semble que certains ajustements peuvent être appliqués très rapidement et avoir un effet bénéfique pour toutes les parties concernées.

Il faut de même souligner que ce processus à pris des décennies dans d'autres pays similaires à Madagascar, il ne faut donc poursuivre le travail présent avec assiduité et certainement prêter une attention particulière à la hiérarchisation des mesures à appliquer.

Le BAMEX continuera d'apporter son soutien au gouvernement malgache, ainsi qu'au secteur privé dans le but de pleinement participer aux réformes nécessaires à la mise en valeur des produits miniers de Madagascar.